



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Tendencje i dylematy integracyjne Unii Europejskiej u progu XXI w.

Author: Mieczysław Stolarczyk

Citation style: Stolarczyk Mieczysław. (2001). Tendencje i dylematy integracyjne Unii Europejskiej u progu XXI w. W: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura (red.), "Proces integracji Polski z Unią Europejską" (S. 15-47). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Mieczysław Stolarczyk

Uniwersytet Śląski, Katowice

Tendencje i dylematy integracyjne Unii Europejskiej u progu XXI w.

Wstęp

Jedną z wiodących tendencji rozwoju stosunków międzynarodowych w Europie w ostatnim pięćdziesięcioleciu jest proces integracji zachodnioeuropejskiej. Mimo wielu barier i przyhamowań przechodził on przez kolejne etapy, osiągając coraz wyższe stopnie integracji (od strefy wolnego handlu przez unię celną, wspólny rynek do unii ekonomicznej i walutowej). Proces ten miał doniosły wpływ zarówno na kształt polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej uczestniczących w nim państw i społeczeństw. Spotykał się też ze zróżnicowaną oceną i postawami. Euroentuzjazm, eurorealizm, eurosceptycyzm i eurofobia były stałymi elementami towarzyszącymi kolejnym etapom integracji zachodnioeuropejskiej. Wiele problemów związanych z integracją Europy Zachodniej dyskutowanych w pierwszych latach po powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, mimo upływu czasu, a także zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych, nadal jest przedmiotem ożywionej dyskusji w europejskiej myśli politycznej (np. kwestie związane z głównymi motywami i celami integracji, modelem integracji, kryteriami przyjęcia nowych państw, zasięgiem integrującej się Europy, ścieraniem się interesów narodowych ze wspólnotowymi).

Rozpad systemu jaltańsko-poczdamskiego w Europie, a w skali globalnej układu bipolarnego, oraz związane z tym zmiany w polityce wewnętrznej

i zagranicznej państw wpłynęły na przyspieszenie integracji w ramach Wspólnot Europejskich. Wymownym tego przejawem było podpisanie traktatu z Maastricht i stopień jego realizacji¹. Powstały też sprzyjające warunki, przede wszystkim natury politycznej, aby Wspólnoty Europejskie stały się organizacjami ogólnoeuropejskimi poprzez ich rozszerzenie o państwa Europy Środkowej, Południowej i Wschodniej. Międzynarodowy pozimnowojenny ład europejski budowany jest w dużym stopniu według idei Roberta Schumanna i Jeana Monneta „ładu pokojowego przez integrację”². Realizacja większości postanowień zapisanych w ramach tzw. trzech filarów traktatu z Maastricht oznaczała wyższy poziom integracji (Unia Europejska, WPZiB, euro), ale także pojawienie się nowych dylematów, istotnych problemów charakterystycznych dla pozimnowojennego etapu więzi integracyjnych.

Każdy katalog tendencji i dylematów integracyjnych UE naznaczony jest subiektywnymi ocenami autora formułującego taki zestaw problemów. Im bardziej szczegółowe zestawienie, tym większe zróżnicowanie stanowisk. W opracowaniu omawiam dziesięć podstawowych, w mojej ocenie, ściśle z sobą powiązanych grup problemowych, które dotyczą:

- motywów i celów dalszej integracji w ramach UE;
- modelu społecznego integrującej się Europy;
- metod osiągania celów integracyjnych, koncepcji integracji;
- dylematu pogodzenia interesów narodowych ze wspólnotowymi w UE;
- głównych reform w instytucjach UE;
- tempa integracji poszczególnych państw członkowskich Unii;
- Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony;
- implikacji związanych z politycznymi sankcjami Unii wobec Austrii w 2000 r.;
- dylematów ekonomicznych i politycznych związanych z euro;
- kwestii wynikających z kryteriów, tempa i kierunków rozszerzenia UE.

Tak szeroko zakreślony temat opracowania ma na celu ukazanie w sposób bardzo syntetyczny wiodących tendencji integracyjnych w UE oraz skali problemów, z którymi UE stara się uporać na progu XXI w.

¹ *Traktat o Unii Europejskiej*. W: *Dokumenty europejskie*. T. 1. Oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. Lublin 1996, s. 295 i n.; S. Parzymies: *Traktat Amsterdamski o Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3; *Der Vertrag von Amsterdam. Leitfaden*. Luxemburg 1999.

² W. Multan: *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*. Warszawa 1997, s. 118.

Jakie są główne zamierzenia dalszej integracji? Jakie cele bieżące, średnio- i długookresowe stoją przed integracją?

U źródeł integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej znajdowały się zarówno motywy oraz cele polityczne, jak i ekonomiczne. Do dzisiaj trwa dyskusja, której uczestnicy starają się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy integracja była przede wszystkim projektem politycznym czy ekonomicznym. Mimo długotrwałej dominacji integracji ekonomicznej nad polityczną Wspólnot Europejskich, integracja gospodarcza była motywowana politycznie już przy jej narodzinach. „Każdy rodzaj integracji międzynarodowej ma przeto — pisał Józef Kukułka — charakter polityczny i stanowi część polityki państw tworzących Wspólnoty.”³ Minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer w jednym z wywiadów stwierdził, że „zasada integracji ma charakter polityczny, a nie ekonomiczny. Gospodarka jest skutkiem, a polityka przyczyną.”⁴

W opracowaniach omawiających motywy i cele integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej zazwyczaj wymienia się:

- wzmocnienie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz umocnienie wartości pokoju poprzez przewyżczanie nacjonalizmów, zmniejszanie oraz neutralizowanie sporów i konfliktów wynikających ze ścierających się interesów narodowych;
- odrzucenie zasady równowagi sił i dążenia poszczególnych państw Europy Zachodniej do hegemonii;
- włączenie RFN w odbudowę Europy Zachodniej z jednoczesnym zabezpieczeniem przed odrodzeniem się niemieckiego ekspansjonizmu;
- środek na przełamanie wrogości niemiecko-francuskiej oraz rozwój współpracy między tymi państwami i narodami;
- skuteczny środek na stały i zrównoważony wzrost gospodarczy; większą stabilność; szybszy wzrost stopy życiowej;
- poczucie zagrożenia ze strony ZSRR i bloku wschodniego oraz wyzwanie ze strony ideologii komunistycznej; traktowanie integracji jako środka na wzmocnienie Europy Zachodniej w rywalizacji ze Wschodem⁵.

³ J. Kukułka: *Narodowa i wspólnotowa polityka*. W: *Państwa narodowe w euroatlantycznych strukturach*. Red. J. Fiszer. Poznań—Warszawa 1996, s. 10.

⁴ *Śmielej Europo! Wywiad Adama Michnika z ministrem spraw zagranicznych Niemiec Joschką Fischerem*. „Gazeta Wyborcza”, 3—4 VI 2000.

⁵ Szerzej zob.: W. Weidenfeld, W. Wessels: *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*. Gliwice 1996, s. 9 i n.; A. Kwilecki: *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-*

Wraz z upływem czasu modyfikacji bądź zmianie ulegały niektóre z motywów integracji. Po zakończeniu „zimnej wojny” stracił znaczenie jeden z ważnych motywów integracji zachodnioeuropejskiej, którym była obawa przed ZSRR i blokiem radzieckim oraz wyzwanie ze strony ideologii komunistycznej. Integracja zachodnioeuropejska pozbawiona została tym samym ważnego spoiwa. W tym kontekście pojawiły się wątpliwości, szczególnie w pierwszych latach dziewięćdziesiątych, czy takim czynnikiem pobudzającym państwa Europy Zachodniej do ściślejszej integracji będzie świadomość grup rządzących oraz przedsiębiorców europejskich potrzeby sprostania wyzwaniu i konkurencji ze strony Ameryki Północnej, Japonii i państw regionu Pacyfiku oraz zagrożenia związane z ofensywą islamu. Dążenie do jednoczenia Europy wynikające nie z poczucia zagrożenia zewnętrznego, lecz z chęci wzmacniania współpracy jest trudniejsze do realizacji.

Wśród celów Unii Europejskiej znalazły się zarówno te sformułowane po raz pierwszy przez traktat z Maastricht (filar II i III), jak i te, które zapisane zostały w traktatach założycielskich trzech Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG, Euroatom) oraz Jednolitym Akcie Europejskim⁶. Swoje priorytetowe znaczenie zachowały takie pierwotne cele integracji, jak: dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz umacnianie wartości pokoju, rozwój gospodarczy i wzrost poziomu życia, promowanie wspólnych wartości, wzgląd na sprawy niemieckie (integracja jako środek na neutralizowanie potęgi zjednoczonych Niemiec). Jednakże cele te nie stanowią już takiej siły motywacyjnej, pobudzającej rozwój integracji, jak we wcześniejszych dekadach. Mark Leonard pisał: „Pokój, dobrobyt i demokracja — dźwięczne hasła, które stanowiły niegdyś inspirację dla powstania Unii Europejskiej — nie brzmią już tak jak kiedyś. Pozostają wprawdzie głównymi przyczynami, dla których kraje centralnej i wschodniej Europy chcą przyłączyć się do Unii, ale wewnątrz niej samej straciły przekonującą moc.”⁷ Jest to m.in. wynikiem tego, że „w Europie Zachodniej pokój pojmowany jest jako oczywisty przez pokolenie, które nie zaznało wojny”, a „gwarancja dobro-

-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej. Poznań 1969; P. Landau: *Spór o jedność polityczną Europy Zachodniej*. Warszawa 1976; K. Kik: *Wizje zjednoczonej Europy*. Warszawa 1992; K. Wiaderny-Bidzińska: *Polityczna integracja Europy Zachodniej*. Toruń—Warszawa 1999.

⁶ W art. B traktatu z Maastricht zostały zapisane m.in. następujące cele Unii: promowanie zrównoważonego i nieprzerwanego postępu gospodarczego oraz społecznego (w tym ustanowienie unii ekonomiczno-walutowej); zapewnienie jej tożsamości na arenie międzynarodowej, w szczególności poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, włącznie z ustanowieniem wspólnej polityki obronnej; wzmocnienie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii; rozwijanie ściślejszej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; pełne zachowanie i wzmacnianie *acquis communautaire*. Zob. *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 298.

⁷ M. Leonard: *Europa odkryta na nowo*. Warszawa 1999, s. 29.

bytu została nadszarpnięta przez szybko rosnące bezrobocie i brak poczucia ekonomicznego bezpieczeństwa”⁸. Rolę Unii jako promotora demokracji osłabiał tzw. deficyt demokracji oraz oskarżenia o nadużycia komisarzy Komisji Europejskiej⁹.

Podstawę prawną i główne cele dla nowego etapu integracji po zakończeniu „zimnej wojny” wyznaczył traktat z Maastricht (m.in. osiąganie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczo-społecznego; realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Mimo tych i pozostałych zapisów w latach dziewięćdziesiątych nasiliły się głosy, że u progu XXI w. UE nie posiada przekonującej wizji przyszłości tak samej Unii, jak i całej Europy. Wizji, która „zawierałaby strategiczne wyzwania stojące przed kontynentem i zaoferowałaby atrakcyjny »scenariusz« celów dalszej integracji”¹⁰. Znany socjolog francuski Edgar Morin pisał w 1994 r., że prawdziwym problemem jest przyszłościowa polityczna wizja Europy. Brak wizji politycznej tego, co należy wspólnie uczynić, by mobilizować do działań w imię europejskiej wspólnoty interesów oraz by nie tylko reagować na wydarzenia, ale także coraz skuteczniej móc nimi kierować¹¹. Fabrice Fries pisał: „Integracja europejska wydaje się dotknięta nie tyle jednym z przejściowych kryzysów, jakże licznych w jej historii, ile raczej pewnego rodzaju kryzysem tożsamości, który wywołuje potrzebę przemyślenia koncepcji i metod. Pojawiło się zwątpienie, co do kontynuacji integracji europejskiej — zwątpienie, które ogarnia narody, osłabia rządy i krępuje instytucje.”¹²

Nie wszystkich satysfakcjonowało uzasadnienie dla dalszej integracji odwołujące się do jej dotychczasowych, generalnie bardzo pozytywnych efektów. Podobnie mało przekonująca była argumentacja, że integracja osiągnęła taki etap rozwoju, w którym działa mechanizm samonapędzający, posiada własną dynamikę wewnętrzną wyrastającą z prawideł rozwoju gospodarczego i nie są potrzebne dodatkowe impulsy, czynniki stymulujące.

Wskazywanie na nowe motywy i cele dalszej integracji, nie zapisane w traktacie z Maastricht, ma na celu m.in. zwiększenie poparcia społeczeństw unijnych zarówno dla obecnego, jak i kolejnych etapów integracji, tym bardziej w sytuacji występowania problemów z legitymizacją dla UE. Ma uzasadnić dążenia do pogłębienia i poszerzenia Unii, wykazać potrzebę reform instytucji unijnych oraz sprawić, by obywatele UE w większym stopniu niż dotychczas z nią się identyfikowali.

⁸ Ibidem.

⁹ W wyniku oskarżeń o nadużycia, w dniu 16 marca 1999 r., Komisja, której przewodniczył Jacques Santer, podała się do dymisji.

¹⁰ M. Leonard: *Europa odkryta na nowo...*, s. 28; zob. *Europie potrzeba wizji*. „Unia Europejska” 2000, nr 5, s. 25.

¹¹ E. Morin: *Węzeł gordyjski*. „Forum” 1994, nr 9 (z 27 II).

¹² F. Fries: *Spór o Europę*. Warszawa 1998, s. 9.

W trwającej w zachodnioeuropejskiej myśli politycznej dyskusji nad głównymi celami integracji europejskiej, w tym także nad polityczną wizją UE i Europy, nie wyłoniła się jedna powszechnie akceptowana koncepcja. Postulat jedności Europy jest formułą bardzo ogólną i nie budzi już większych emocji. W ocenie Zbigniewa Brzezińskiego idea zjednoczenia Europy „w dalszym ciągu cieszy się znaczną popularnością, ale jest pojęciem letnim, nie budzącym namietności ani poczucia misji dziejowej”¹³. Zdaniem Henry’ego Kissingera motyw integracji i jedności Europy, którym jest związanie Niemiec w Europie, jest niewystarczający dla zrealizowania wizji jedności europejskiej. Musi to być jakaś inna wielka idea Europy, projekt jednoczenia Europy (np. Europa — mocarstwo)¹⁴.

Politycy unijni stosunkowo często odwoływali się w latach dziewięćdziesiątych do argumentacji, występującej także w okresie minionym, ale mniej wówczas eksponowanej, w której to traktowali integrację jako środek na wzmocnienie pozycji i roli Europy w rywalizacji ekonomicznej oraz politycznej z innymi centrami gospodarki i polityki światowej. W tym kontekście pojawiały się postulaty budowy „Europy — potęgi”¹⁵ czy „Europy — mocarstwa światowego”¹⁶. Wzmocnienie Europy jako jednego z trzech biegunów układu trójpolarnego (USA i Ameryka Północna — Unia Europejska i Europa — Japonia, łącznie z innymi krajami Azji Południowo-Wschodniej), który według wielu prognoz ma dominować w XXI w., uzależniali od rozwoju procesów integracyjnych. Integracja europejska jest uznawana za niezwykle istotny i skuteczny środek wzmacniający konkurencyjność Europy w stosunku do USA i krajów Azji. Środek przeciwdziałający marginalizacji Europy oraz obniżaniu jej pozycji w gospodarce i polityce światowej, a także pozwalający sprostać wyzwaniom kulturowej i duchowej „macdonaldyzacji” społeczeństw¹⁷.

W trwającej we Francji dyskusji o integracji europejskiej tradycyjnie istotną rolę odgrywał wątek osłabienia dominacji Stanów Zjednoczonych w polityce światowej. Minister spraw wewnętrznych Francji Jean-Pierre Chevenement pisał o potrzebie zbudowania europejskiej Europy, nie godzącej się z rolą przedmieścia, wprawdzie bogatego, amerykańskiego mocarstwa. Europy mogącej wywierać nacisk na USA, a w razie potrzeby zdystansować się wobec nich. Europy, która na nowo stanie się centrum świata, ale już świata

¹³ Z. Brzeziński: *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*. Warszawa 1998, s. 73.

¹⁴ Wywiad z Henry Kissingerem. „Polityka”, 19 VII 1997.

¹⁵ F. Fries: *Spór o Europę...*, s. 22 i n.

¹⁶ *Chcemy zbudować mocarstwo. Wywiad z ministrem Francji ds. europejskich Pierre Moscovici*. „Gazeta Wyborcza”, 14 VI 2000.

¹⁷ *Jaka przyszłość Europy?* Red. L. Kuźnicki. Warszawa 1999.

wielobiegunowego¹⁸. Dyrektor Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych, Thierry de Montbrial, stwierdził, że jeśli Unia Europejska nie umocni się jako podstawowe narzędzie polityki międzynarodowej w nadchodzącym stuleciu, to „w najlepszym razie byli byśmy podporządkowani cesarstwu amerykańskiemu. A w najgorszym, globalizacja doprowadziłaby do anarchii.”¹⁹ Byłoby niedobrze — dodawał — gdyby USA pozostały głównym aktorem na scenie zachodniego świata.

Częstym motywem dyskusji wokół głównych celów integracji był wzgląd na proces globalizacji (niekiedy utożsamiany z amerykańizacją). Integracja jest tutaj postrzegana jako środek na uporanie się z głównymi wyzwaniami i zagrożeniami, jakie niesie z sobą globalizacja czy — jak to określił Edward Luttwak — światowy turbokapitalizm (tak nazywa pozbawioną hamulców gospodarkę światową z jednym modelem ekonomicznej wydajności, narzuconym całemu światu, globalizację bez barier ochronnych)²⁰. Integracja regionalna ma pozwolić na lepsze wykorzystanie szans, które niesie z sobą globalizacja, a zarazem na skuteczniejsze neutralizowanie jej negatywnych efektów (np. ryzyko niestabilności finansowej). Owoce i koszty globalizacji rozkładają się nierówno, zarówno wewnątrz państw, jak i między państwami (np. wzrost nierówności między państwami; zaostrzenie kwestii społecznych m.in. na tle nadmiaru podaży siły roboczej; wykształca się społeczeństwo 1/5 czy 20:80, według niektórych prognoz w nadchodzącym stuleciu będzie zapotrzebowanie tylko na 20% zdolnej do pracy populacji)²¹.

Mimo że globalizacja i integracja są następstwem tego samego procesu, tj. internacjonalizacji i współzależności, to obok elementów komplementarnych występują w nich także elementy konkurencyjne. Jednym z następstw integracji jest wprowadzanie barier regionalnych (np. dotyczących przepływu towarów, osób). Globalizacji towarzyszy fragmentaryzacja, regionalizacja gospodarki światowej²². Jedną z różnic między globalizacją a integracją regionalną jest to, że w rozwój globalizacji angażują się przede wszystkim korporacje ponad-

¹⁸ J. P. Chevenement: *Co zarzucam Niemcom*. „Gazeta Wyborcza”, 9 VI 2000.

¹⁹ T. de Montbrial: *Jak zbudować Europę?* „Rzeczpospolita”, 18 V 2000.

²⁰ E. Luttwak: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. Wrocław 2000.

²¹ Szerzej zob.: J. Rifkin: *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*. Wrocław 2001; H. P. Martin, H. Schumann: *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*. Wrocław 1999; D. S. Landes: *Bogactwo i nędza narodów*. Warszawa 2000; S. Albinowski: *Bogactwo i nędza narodów. Studia o gospodarce światowej u progu XXI wieku*. Warszawa 1996.

²² Adam Gwiazda pisał na ten temat: „O ile więc proces globalizacji prowadzi do integracji działalności gospodarczej w skali całego świata (gospodarki globalnej), to postępujący równie szybko proces regionalizacji prowadzi do swistego podziału gospodarki światowej na wiele różnych »bloków« gospodarczych i politycznych.” A. Gwiazda: *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*. Toruń 2000, s. 78.

narodowe, a w rozwój procesów integracyjnych państwa również instytucje państwowe²³.

W tej grupie argumentów reakcją UE na postępującą globalizację powinno być nasilenie procesów regionalnej integracji. Regionalizacja współpracy gospodarczej i politycznej widziana jest jako atrakcyjna „siatka bezpieczeństwa” przed globalizacją²⁴.

Jednym z ważnych wątków dyskusji o celach integracyjnych Unii jest argumentacja, że w najbliższych latach UE i jej instytucje, aby legitymizować swoje istnienie, muszą bardziej niż dotychczas zbliżyć się do życia i priorytetów zwykłych ludzi. Priorytety instytucji UE powinny pokrywać się z priorytetami i problemami obywateli państw unijnych. Należy zmienić — mówią zwolennicy tej argumentacji — dominujący dotychczas model technokratyczny integracji (integracji odgórnej), oparty na przedsięwzięciach elit, bez powszechnego przyzwolenia opinii publicznej (jednym z ostatnich tego rodzaju posunięć było wprowadzenie euro wbrew woli znacznej części społeczeństw Europy Zachodniej, w tym większości Niemców). W ocenie Marka Leonarda, aby zdecydowana większość obywateli UE była przekonana o korzyściach płynących z integracji, instytucje UE powinny ukierunkować swoją działalność nie na realizację jakiś abstrakcyjnych projektów europejskich (superpaństwa czy supermocarstwa), ale na rozwiązywanie problemów, które mają wpływ na ich codzienne życie, takich jak: walka z bezrobociem, walka z nędzą i marginalizacją społeczną, utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, ściganie zorganizowanej przestępczości, zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, zwalczanie chorób, walka z narkotykami. Europejczycy chcą, żeby „problemami bez granic” zajmowano się na poziomie europejskim, ponieważ w naturalny sposób ułatwi to działanie i obniży koszty²⁵.

Występuje pewien rozdziew między oczekiwaniami elit Europy Zachodniej i tzw. przeciętnego obywatela w kwestii postrzegania głównych motywów i celów dalszej integracji w Unii Europejskiej. Sposób przyjęcia traktatu o UE przez społeczeństwa państw członkowskich — pisał Josef Janning — sygnalizuje całkowite zaspokojenie potrzeb integracji. To, co z perspektywy rządów wydawało się tylko etapem pośrednim, dla wielu obywateli oznacza już względne maksimum²⁶.

Poważnym dylematem obecnego etapu integracji zachodnioeuropejskiej jest pogodzenie, zharmonizowanie celów eksponowanych przez elity, grupy rządzące z celami i dążeniami „przeciętnego” obywatela Unii. Jest to dylemat,

²³ J. Kleer: *Europa XXI wieku. Między globalizacją a regionalizacją*. W: *Jaka przyszłość Europy?*...

²⁴ A. Gwiazda: *Globalizacja i regionalizacja*..., s. 91.

²⁵ M. Leonard: *Europa odkryta na nowo*..., s. 47.

²⁶ J. Janning: *Wizje europejskiej integracji*. W: W. Weidenfeld, W. Wessels: *Europa od A do Z*..., s. 336.

jak pogodzić idealizm z pragmatyzmem, realizację wielkich politycznych wizji Europy z praktycznym, lepszym niż dotychczas, rozwiązywaniem problemów istotnych dla codziennego życia obywateli UE.

Jaki jest model społeczny integrującej się Europy?

Od dawna trwa dyskusja na temat zalet i wad zachodnioeuropejskiego oraz anglo-amerykańskiego (ściślej: amerykańskiego) modelu gospodarczego i społecznego, w tym stopnia zaangażowania państwa w rozwiązywanie problemów gospodarczych i społecznych. W kolejnych dekadach po II wojnie światowej utrzymywała się istotna różnica między anglosaskim a zachodnioeuropejskim modelem społeczeństwa. W modelu anglosaskim dominowała koncepcja państwa ograniczonego do minimum (choć i w nim występowały znaczące elementy interwencjonizmu państwowego). W Europie Zachodniej realizowana była koncepcja państwa opiekuńczego, przy znacznym zróżnicowaniu szczegółowych rozwiązań w poszczególnych państwach.

W okresie pozimnowojennym, w wyniku, z jednej strony, braku wyzwania ze strony bloku wschodniego, w którym państwo gwarantowało minimum bezpieczeństwa socjalnego, a z drugiej strony pojawienia się wyzwań związanych z procesami globalizacji, w tym potrzeby sprostania zaostrzającej się konkurencji i rywalizacji gospodarczej, finansowej oraz związanej z nimi liberalizacji, w Europie następuje odwrót od neokeynsizmu w kierunku neoliberalizmu²⁷. Mówi się o kryzysie „państwa dobrobytu”, a więc tego modelu społeczno-gospodarczego, który wygrał rywalizację ze Wschodem i był punktem odniesienia zmian ustrojowych w Polsce oraz w pozostałych państwach bloku wschodniego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Postępuje proces prywatyzacji sfery publicznej państwa (opieka zdrowotna, szkolnictwo, a nawet bezpieczeństwo)²⁸.

Dla społeczeństw państw członkowskich UE, ale także tych spoza Unii, niezwykle istotna wydaje się kwestia, czy tendencja do stopniowego „odchudzania” państwa socjalnego utrzyma się. W jakim stopniu UE, dążąc do sprostania konkurencji ze strony gospodarki USA, zbliży się do społecznego

²⁷ D. Cohen: *Bogactwo świata, ubóstwo narodów*. Kraków 2000; J. Kleer: *Europa XXI wieku...*

²⁸ K. Krzysztofek: *Na usługach kapitału*. „Rzeczpospolita”, 14 III 2000.

modelu Stanów Zjednoczonych? Dynamiczny rozwój gospodarki amerykańskiej w latach dziewięćdziesiątych (najbardziej konkurencyjna gospodarka świata), większy wzrost PKB niż w Europie Zachodniej²⁹, dwukrotnie mniejsze bezrobocie niż w Eurolandzie³⁰ oraz słabe euro w stosunku do dolara wzmocniają argumentację zwolenników liberalizmu, że zasadniczą przyczyną „eurochoroby” (słabego tempa wzrostu gospodarczego w UE) są nadmierne wydatki na cele socjalne. Innym źródłem słabości gospodarki UE w jej konkurencji z gospodarką amerykańską są — w ocenie wielu polityków i analityków — dotacje i subwencje na niektóre dziedziny, produkty i przedsiębiorstwa (np. dopłaty do rolnictwa w UE pochłaniają około połowę jej rocznego budżetu) oraz państwowy interwencjonizm w reformowanie upadających koncernów³¹.

Próba, raczej niezbyt udaną, rozwiązania tradycyjnego dylematu, jak pogodzić efektywność gospodarki z gwarantowaniem bezpieczeństwa socjalnego, były propozycje tzw. trzeciej drogi czy „nowego środka” kanclerza RFN Gerharda Schrödera i premiera Wielkiej Brytanii Tony Blaira, zawarte w ich manifestie z 1999 r.³² Trafniej można określić tę próbę poszukiwania środka między gospodarką rynkową z rozbudowanymi funkcjami państwa opiekuńczego a gospodarką fundamentalnie liberalną jako program liberalnej lewicy, niewiele różniący się od np. programów partii chadeckich. W istocie jest to polityka neoliberalna. Nieco bardziej udaną próbę połączenia neoliberalnej polityki ekonomicznej z elementami socjaldemokratycznej polityki społecznej stanowi polityka lewicowego rządu francuskiego kierowanego przez Lionela Jospina, który stara się realizować zasadę: „tak” dla gospodarki rynkowej, „nie” dla społeczeństwa rynkowego. Generalnie jednak rzecz ujmując, w ostatnich latach w omawianej kwestii nastąpiło daleko idące zbliżenie programów ekonomicznych partii określanych jako prawicowe i lewicowe.

Przybierające na sile procesy globalizacji nie sprzyjają interwencjonizmowi i utrzymaniu nawet obecnego poziomu zdobyczy państwa socjalnego. Groźba poświęcenia kwestii społecznych na ołtarzu ekonomii jest realna. Czy można

²⁹ „Rocznik Strategiczny” 1999/2000. Warszawa 2000, s. 250 i n.

³⁰ Jednakże realne zarobki około połowy zatrudnionych w USA już od ćwierćwiecza utrzymują się na niezmiennym poziomie albo wręcz maleją. Zob. M. Milken: *Amerykańska gospodarka kwitnie, a realne płace spadają*. „Gazeta Wyborcza”, 11 IX 2000. Por. S. G. Kozłowski: *Współczesna Ameryka. Mity i rzeczywistość*. Lublin 2001.

³¹ Przykładem może być interwencja kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera w 1999 r. w ratowanie koncernu budowlanego Philip Holzman, na co niemiecki rząd przeznaczył kwotę 130 mln dolarów.

³² T. Blair, G. Schröder: *Manifest socjaldemokratyczny*. „Gazeta Wyborcza”, 10—11 VII 1999. Szerzej na temat koncepcji „trzeciej drogi” zob.: A. Giddens: *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*. Warszawa 1999; H. Vorländer: *Dritter Weg und Kommunitarismus*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2001, Bd. 16—17.

— pytał Karol Modzelewski — „kupować” postęp ekonomiczny kosztem pogorszenia poziomu życia dużych grup społecznych (w Europie Zachodniej około 25% społeczeństwa stanowią ludzie „odrzućni”, „wykluczeni”)³³.

Mimo że również w ocenie polityków wywodzących się z ugrupowań lewicowych dylemat, państwo liberalne czy socjalne, został rozstrzygnięty na korzyść liberalizmu, to do rozwiązania pozostaje „nowa kwestia społeczna” zachodnich (i nie tylko zachodnich) społeczeństw. Nowa kwestia społeczna polega na narastającej dezintegracji społecznej, a więc na wyłączaniu ze społeczeństwa coraz większej liczby ludności. Taka dezintegracja społeczna odbywa się wskutek rosnącej indywidualizacji stylów życia, wyłącznej orientacji na najwyższą wydajność i sukcesy ekonomiczne. Najważniejszymi celami staje się sukces gospodarczy, a interesy najsilniejszych mają stanowić wzorzec dla całego społeczeństwa (indywidualizm postępuje, a solidaryzm ustępuje)³⁴.

Stawiając sobie pytanie, jaki rozwój, warto przynajmniej rozważyć argumenty tych, którzy opowiadają się za wolniejszym rozwojem gospodarczym, a tym samym za mniejszymi szansami na szybki wzrost poziomu życia, ale za większym poczuciem bezpieczeństwa socjalnego. Andrzej Targowski pisał, że Europa nie jest zachwycona amerykańską kulturą wzbogacania się za wszelką cenę. „Raczej woli wolniej rozwijać się gospodarczo, ale za to bardziej zgodnie z naturą i równomierniejszym podziałem dochodu narodowego.”³⁵ Trafne jest stwierdzenie Edwarda Luttwaka, że „można zrezygnować z jakiejś części wzrostu, ale wtedy trzeba pogodzić się, że dobrobyt będzie mniejszy. To jest zupełnie w porządku, tylko trzeba sobie z tego zdawać sprawę.”³⁶ Podstawowe pytanie, które pojawia się w kontekście tego rodzaju opinii, dotyczy tego, na ile takie samoograniczenie w skali makrospołecznej jest dzisiaj możliwe w państwach europejskich.

Rację ma zapewne Jerzy Kleer, pisząc, że w dającej się przewidzieć perspektywie Unia Europejska nie zrezygnuje z pewnego ducha państwa socjalnego. Państwo socjalne bowiem stało się swoistą zdobyczą Europy, trwałym elementem jej rozwoju społeczno-ekonomicznego. Co najwyżej państwo socjalne zostanie w znacznym stopniu ograniczone³⁷. Jednym z głównych czyn-

³³ A. Touraine, K. Modzelewski: *Beneficjenci i wykluczeni*. „Gazeta Wyborcza”, 14–16 VIII 1998. Zob. D. Cohen: *Bogactwo świata...*, s. 86 i n.

³⁴ J. Fischer: *Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution*. Köln 1998; M. Leonard: *Europa odkryta na nowo...*; D. Cohen: *Bogactwo świata...*

³⁵ A. Targowski: *Jak trwoga, to do...* „Rzeczpospolita”, 5 VII 1999.

³⁶ Wywiad z Edwardem Luttwakiem. „Die Zeit”, 9 XII 1999.

³⁷ J. Kleer: *Europa XXI wieku...*, s. 21–22. Zob. G. Therborn: *Drogi do nowoczesnej Europy*. Warszawa—Kraków 1998, s. 139 i n.; I. Budge, K. Newton: *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*. Warszawa 1999, s. 429 i n.

ników powstrzymujących grupy rządzące w państwach Europy Zachodniej przed radykalnym zerwaniem z modelem państwa socjalnego jest obawa przed konfliktami społecznymi na tle kwestii społecznych. Jak pokazały to w ostatnich latach protesty wielu grup zawodowych (np. kierowców ciężarówek), eurostrajk generalny w UE nie jest wizją nierealistyczną.

Podczas szczytu UE w Nicei (7—11 grudnia 2000 r.) została przyjęta Europejska Agenda Społeczna — dokument wyznaczający wspólne cele polityki społecznej państw UE na najbliższe pięć lat (2000—2005). Z założenia Agenda stanowić ma kolejny krok w unowocześnianiu europejskiego modelu społecznego³⁸. Bardziej istotny od przyjętego dokumentu będzie stopień jego realizacji w praktyce. Dotychczasowe wysiłki rządów państw UE, w zdecydowanej większości formułowanych przez partie socjaldemokratyczne, zmierzające do uporania się z głównym problemem społecznym, bezrobociem, nie są imponujące. Jednym z powodów spadku w ostatnich latach poparcia opinii publicznej na Zachodzie dla rozszerzenia Unii Europejskiej jest obawa, że rozszerzenie zagrozi, już i tak stopniowo redukowanym, zachodnioeuropejskim zdobyczom socjalnym.

Jest kwestią otwartą, w jakim stopniu dalsza integracja w ramach UE zrekompensuje ubytek siły gospodarczej Europy Zachodniej (spowodowany m.in. większym interwencjonizmem i większymi świadczeniami socjalnymi) w rywalizacji z USA i innymi centrami gospodarki światowej.

Jakie są koncepcje i sposoby integracji?

Jedną z wiodących tendencji integracji zachodnioeuropejskiej jest znaczne zróżnicowanie stanowisk rządów i społeczeństw Europy Zachodniej w sprawie koncepcji integracji. Z tego punktu widzenia można wyróżnić trzy główne modele, koncepcje integracyjne Wspólnot Europejskich: koncepcja konfederacyjna — związek suwerennych państw („Europa ojczyzn”); koncepcja federalcyjna, wspólnotowa, państwa związkowego („ojczyzna Europa”), „europej-

³⁸ Do sześciu priorytetowych obszarów, w których podejmowane będą konkretne działania w ramach Agendy, zaliczono: tworzenie większej liczby wysokiej jakości miejsc pracy, dążenie do osiągnięcia równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem socjalnym na rynku pracy, walka z ubóstwem i wszelkimi formami dyskryminacji, usprawnienie funkcjonowania systemów zabezpieczeń społecznych, wspieranie zasady równouprawnienia na rynku pracy, wzmocnienie polityki społecznej w kontekście rozszerzenia Unii i zewnętrznej polityki UE. K. Kukier: *Główne założenia Europejskiej Agendy Społecznej*. <http://paneuropa.w.interia.pl/nicea/agenda.htm>.

skie państwo federalne”, względnie „europejska federacja państw”; koncepcja funkcjonalna, która, szczególnie w wersji neofunkcjonalnej, bliższa jest koncepcjom federalistycznym niż konfederalnym. Różni ją od ujęć federalistycznych m.in. sposób dochodzenia do federacji europejskiej (położenie akcentu na integrację ekonomiczną, a nie polityczną), nie zaś wizja celu końcowego (federacja europejska)³⁹.

Dotychczasowa praktyka integracji zachodnioeuropejskiej zbliżona była najbardziej do koncepcji funkcjonalnej i neofunkcjonalnej. W latach dziewięćdziesiątych tendencje federalistyczne zostały wzmocnione. Unia Europejska zmierza ku nowej, bardziej federalistycznej konstrukcji. Wniosek taki nasuwa się, kiedy obserwujemy stopień realizacji celów zapisanych w traktacie z Maastricht i traktacie amsterdamskim, związanych np. z wprowadzeniem euro, rozwojem WPZiB, odchodzeniem od zasad głosowania opartego na zasadzie jednomyślności (tryb unijny, ponadnarodowy preferuje zasadę większości głosów i zasadę kwalifikowanej większości; tryb narodowy i międzynarodowy jest oparty na zasadzie jednomyślności)⁴⁰. Z realizowanego w ostatnich latach kierunku reform w UE wynika, że zwyciężają zwolennicy ponadnarodowego charakteru Unii (UE w filarze I ma charakter bardziej ponadpaństwowy, a w filarze II i III — charakter międzyrządowy). Występuje tendencja wzrostowa do rozszerzania wymiaru ponadpaństwowego w Unii. Rozwój integracji w UE idzie w kierunku maksymalistycznych (federacyjnych) wizji integracji europejskiej (wspólna dla wszystkich Europejczyków konstytucja, jeden rząd, europarlament, jedna euroarmia i europoliceja, europolikatura i eurosądownictwo, eurowaluta i europolityka zagraniczna). Mimo okresowych przyhamowań, poszerza się zakres jednoczenia (uwspólnotowienia) poszczególnych dziedzin życia społecznego w Europie, a zjawiska i procesy dezintegracyjne współwystępują z tymi, które prowadzą do coraz wyższego poziomu integracyjnego. Mając to na uwadze, coraz bardziej realistyczne wydają się scenariusze, które zakładają, iż w XXI stuleciu wykształci się federalne państwo europejskie — Republika Brukselska. Tzw. stare państwa europejskie znajdują się w sytuacji stanów USA, landów niemieckich czy kantonów szwajcarskich. Polityka zagraniczna, obronna, gospodarka, finanse będą podporządkowane centralnej, ponadpaństwowej władzy federalnej.

W kontekście powyższych uwag propozycja niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera stopniowego przekształcenia Unii Europej-

³⁹ Szerzej zob.: K. Wiaderny-Bidzińska: *Polityczna integracja Europy Zachodniej...*, s. 43 i n.

⁴⁰ Zob. H. Laufer, T. Fischer: *Foederalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*. Gütersloh 1996; W. Morawiecki: *Ponadpaństwowy i międzynarodowy charakter Unii Europejskiej*. W: *Państwa narodowe...*; I. Budge, K. Newton: *Polityka nowej Europy...*, s. 50 i n.

skiej w „federację państw narodowych”, przedstawiona 12 maja 2000 r. na uniwersytecie Humboldta w Berlinie, nie ma nazbyt oryginalnego charakteru. Stanowiła raczej przypomnienie i aktualizację idei federacyjnej, która inspirowała proces integracji zachodnioeuropejskiej od samego początku⁴¹. Znaczenie tego wystąpienia i propozycji w nim zawartych należy upatrywać nie tyle w samych postulatach (np. przyspieszenie integracji politycznej), ile w fakcie udzielenia zdecydowanego poparcia dla federacyjnej koncepcji integracji europejskiej przez ministra spraw zagranicznych głównego mocarstwa zachodnioeuropejskiego oraz ożywienia dyskusji na ten temat. W projekcie J. Fischera Unia Europejska powinna stać się europejską federacją około 30 państw, ale bez demontażu państw narodowych, „na zasadzie podziału suwerenności między Europą a państwami narodowymi”⁴², połączonych europejską konstytucją, dwuizbowym parlamentem wyłonionym z parlamentów krajowych oraz wybieranym w wyborach bezpośrednich prezydentem i z rządem Europy. W ocenie niemieckiego ministra spraw zagranicznych realizacja jego projektu federacji europejskiej nie będzie oznaczać zniesienia państwa narodowego. „Państwa narodowe będą nadal istnieć i zachowają na płaszczyźnie europejskiej znacznie mocniejszą rolę od tej, jaką mają kraje związkowe w Niemczech”⁴³. Zintegrowana Europa ma być oparta na państwach narodowych pielęgnujących swoje kultury i tradycje.

W ogólnoeuropejskiej debacie nad przyszłością Europy, którą wywołało wystąpienie Joschki Fischera, po raz kolejny zwolennicy federacyjnej koncepcji integracji polemizowali ze zwolennikami integracji w wersji bardziej ograniczonej. Zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach propozycje ministra Fischera spotkały się ze zróżnicowanymi ocenami. W sposób umiarkowanie przychylny przyjęli je przedstawiciele rządu francuskiego. Pozytywnie ocenili oni te propozycje Fischera, które związane były z postulatem budowy „awangardy integracji”. Bardziej powściągliwie zaś podeszli do samej idei federacji europejskiej. Pierre Moscovici, minister Francji ds. europejskich, uznał projekt Fischera za interesujący i ważny. Zarazem jednak stwierdził: „Nie musimy podzielać jego przekonań. Polacy, podobnie jak Francuzi, nie są z temperamentu i z historii federalistami.”⁴⁴ Szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Francji, Jean-Pierre Chevenement, zarzucił Niemcom demonizowanie pojęcia narodu i związaną z tym skłonność do ucieczki w sferę ponadnarodową.

⁴¹ Mówiła o tym m.in. deklaracja Roberta Schumana z 9 maja 1950 r.

⁴² *Śmieiej, Europo!...*

⁴³ *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer*. „Vom Staatenverbund zur Föderation Gedanken über die Finalität der europäischen Integration”, am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. „Internationale Politik” 2000, Nr. 8, s. 100—108; J. Fischer: *Quo vadis, Europo?* „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2000.

⁴⁴ *Chcemy zbudować mocarstwo...; zob. Ch. Busse: Braucht Europa einen Kern?* „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, Bd. 47.

Odnosząc się do projektu federacji przedstawionego przez Fischera, stwierdził: „Europa jest i pozostanie konfederacją narodów, oczywiście coraz bardziej sobie bliskich, niemniej jednak odrębnych: pracujemy nad jeszcze większym ich przybliżeniem.”⁴⁵ W jego ocenie pęd federalistyczny nie jest panaceum, wręcz przeciwnie. Rozmontowanie narodów może doprowadzić do triumfu globalizacji⁴⁶. Sceptycyzm rządu francuskiego wobec niektórych postulatów Fischera wynikał także z przekonania, że przyjęcie zbyt ambitnych planów może utrudnić przeforsowanie reformy instytucji Unii.

Negatywnie propozycje ministra Fischera przyjęli tzw. eurosceptycy, którym w UE tradycyjnie przewodzi nieoficjalnie Wielka Brytania oraz przedstawiciele państw mniejszych, obawiających się, że w sfederowanej Europie będą odgrywać mniejszą rolę. Trudniej będzie im realizować własne interesy chociażby ze względu na odchodzenie od zasady jednomyślności (większe ryzyko przegłosowania i przyjmowania decyzji wbrew stanowisku pewnej grupy państw).

Przedstawiciele rządu polskiego polemizowali nie tyle z samą koncepcją federacyjną, którą minister Jan Kułakowski uważał za „naturalny cel integracji”⁴⁷, co z proponowanym przez Fischera sposobem, w jaki ma zostać ona zrealizowana (różne stopnie integracji w UE, budowa „rdzenia” integracji). Po stronie państw kandydujących do członkostwa w UE pojawiła się obawa, że dyskusja o idei Fischera odwróci uwagę od procesu rozszerzenia Unii, który powinien być priorytetem. Jak się okazało, obawy te nie były bezzasadne. Sprawa budowy „awangardy” integracji stała się przedmiotem dyskusji na Konferencji Międzyrządowej w drugiej połowie 2000 r.

Polemika wokół federacyjnej wizji integracji UE zawartej w propozycji Joschki Fischera wykazała po raz kolejny, że zasadnicze podziały i napięcia między zwolennikami rozwoju Unii w kierunku ponadnarodowym a między-państwowym istnieją nadal. Wizja federalna integracji zazwyczaj jest utożsamiana z budową „superpaństwa europejskiego”, „Republiki Brukselskiej”, co dla znacznej części społeczeństw UE jest nie do zaakceptowania. Wynika to po części również z niezbyt wyraźnego zarysowania różnic między ideą „Stanów Zjednoczonych Europy” czy „europejskim państwem federalnym” a „europejską federacją państw narodowych”⁴⁸.

⁴⁵ J. P. Chevenement: *Co zarzucam Niemcom...*

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ J. Kułakowski: *Solidarność dla Europy*. „Gazeta Wyborcza”, 19 VI 2000. Por. *Odwaga europejskiego zjednoczenia. Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Polski Władysława Bartoszewskiego w Centre For European Policy Studies w Brukseli 25 lipca 2000*. „Gazeta Wyborcza”, 26 VII 2000; J. Łukaszewski: *Tak dla Joschki Fischera*. „Rzeczpospolita”, 3 VII 2000.

⁴⁸ Polski minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek mówił, że Unia jest „nową formą organizacyjną i dlatego stosowanie terminów z przeszłości, jak »federacja«, nie nadaje się dla właściwego jej opisanie”. *Polska za ściślejszą integracją*. „Rzeczpospolita”, 16 VI 2000.

Dylemat pogodzenia interesów narodowych ze wspólnotowymi w UE

W okresie pozimnowojennym, podobnie jak w dekadach wcześniejszych, w procesach integracyjnych ścierały się interesy narodowe ze wspólnotowymi. Nie sprawdziły się najbardziej pesymistyczne prognozy formułowane na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, co do daleko idącej renowacji polityki zagranicznej państw należących do Wspólnot Europejskich i ich malejącego zainteresowania dalszą integracją (np. zjednoczonych Niemiec). Z jednej strony wzmocniona została tendencja do uszczuplania uprawnień narodowych państw UE na rzecz wzrostu znaczenia interesów całej Unii (np. rośnie znaczenie Komisji Europejskiej reprezentującej interesy całej Unii; nastąpił wzrost roli Parlamentu Europejskiego, którego struktura i funkcjonowanie preferują interesy wspólnotowe przed narodowymi, ogólnoeuropejskie, a nie partykularne interesy narodowe)⁴⁹. Z drugiej zaś strony, pomimo obecnie dużego zaawansowania procesów integracyjnych w Europie Zachodniej, każde uczestniczące w nich państwo na pierwszy plan wysuwa nadal swoje interesy narodowe, jako motyw i cel swoich integracyjnych działań. Wbrew niektórym prognozom z lat minionych państwa narodowe „trzymają się mocno”, a rola czynnika narodowego nie została zmarginalizowana⁵⁰. Wyraźnie dawał on znać o sobie w ostatnich latach w Unii Europejskiej (np. przy ratyfikacji traktatu z Maastricht, w dyskusji nad reformą UE oraz nad rozszerzeniem UE na wschód w okresie poprzedzającym szczyt UE w Nicei, jak i podczas jego trwania). Przedstawiciele państw zachodnioeuropejskich, nawet tych stawianych za wzór „europejskości”, tzw. lokomotywy integracji (Francja, RFN), nie ukrywali, że prowadzą politykę realizującą w pierwszej kolejności interesy narodowe. Jednym ze swoistych paradoksów integracji zachodnioeuropejskiej jest to, że Francja i RFN, opierając swoje działania prointegracyjne na własnych, niekiedy sprzecznych interesach narodowych, podnosiły w kolejnych dekadach poprzeczkę integracji na wyższy poziom⁵¹.

⁴⁹ Układ w Parlamencie Europejskim według przynależności partyjnej, a nie narodowej sprzyja temu, by realizowane były interesy UE jako całości (wspólnotowe), a nie interesy narodowe.

⁵⁰ Zob. J. Stefanowicz: *Nowa Europa i renesans Renesansu*. „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 1; *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach...*; S. Kowalczyk: *Rola państw narodowych na tle procesu integracji europejskiej*. „Społeczeństwo” 2000, nr 2.

⁵¹ Jednym z celów integracyjnych Francji było dążenie do skrópowania w ten sposób potęgi niemieckiej i ograniczenia roli Niemiec. Celem integracyjnym kolejnych rządów RFN było m.in. dążenie do usunięcia większości z negatywnych dla Niemiec skutków przegranej wojny,

Nadal aktualna jest opinia przewodniczącej niemieckiego Bundestagu Rity Süssmuth, która w 1991 r. pisała, że choć wszyscy pragną wspólnej Europy, każdy dąży jeszcze wciąż ku własnej korzyści, bez gotowości rezygnacji z narodowych priorytetów⁵². Politolog Jürg Steiner wskazywał na fakt, że władza wykonawcza w instytucjach Wspólnot należy nie do Komisji Europejskiej, lecz do Rady Europejskiej, jej zaś członkowie są nastawieni przede wszystkim na realizację interesów państw, które reprezentują⁵³. Michel Barnier, komisarz UE zajmujący się reformą instytucji unijnych oraz polityką regionalną, stwierdził w jednym z wywiadów, że dyskusja nad reformami UE na trwającej w 2000 r. Konferencji Międzyrządowej jest bardzo trudna ze względu na mnożenie kolejnych zastrzeżeń i wysuwanie przez poszczególne państwa na pierwszy plan swoich interesów narodowych⁵⁴. Kolejnym przejawem tej tendencji była dyskusja i decyzje szczytu UE w Nicei, których istotę stanowiła kwestia podziału władzy w rozszerzonej UE⁵⁵.

Struktury integracyjne ograniczają, co prawda, zakres samodzielnych działań poszczególnych państw, w tym także najsilniejszych, wymuszają postawy i zachowania ukierunkowane na współpracę, a nie na konfrontację, sprzyjają harmonizowaniu interesów państw uczestniczących w rozwiązywaniu sporów na podstawie kompromisu, jednakże nie uniemożliwiają realizacji interesów narodowych. Wręcz przeciwnie — mogą być dla nich bardzo użyteczne. W tym celu zostały zresztą utworzone. Integracja europejska zrodziła się i rozwinęła, by służyć interesom narodów, a nie by im szkodzić (godzenie interesów narodowych i wspólnotowych). Dlatego też okazała się zjawiskiem trwałym. Wymownym tego przykładem są motywacje i cele integracyjne grup rządzących RFN. W całym okresie powojennym struktury integracyjne Europy Zachodniej dobrze służyły interesom niemieckim (odbudowie gospodarczej RFN po przegranej przez Niemcy wojnie; odzyskiwaniu przez RFN suwerenności i wzrostowi roli międzynarodowej; realizacji strategicznego celu RFN, jakim w latach 1949—1990 było zjednoczenie państwowe). Kolejne rządy niemieckie, również po zjednoczeniu państwowym, zabezpieczenie interesów niemieckich w Europie za pomocą struktur europejskich uważają za rozwiązanie optymalne⁵⁶.

w tym wzrost międzynarodowej roli RFN. Zob. S. Parzymies: *Przyjaźń z rozsądkiem. Francja i Niemcy w nowej Europie*. Warszawa 1994.

⁵² R. Süssmuth: *Niemcy i Polska – europejscy sąsiedzi*. „Tygodnik Powszechny”, 17 III 1991. Na podstawie przebiegu dyskusji podczas szczytu UE w Nicei Timothy Garton Ash sformułował opinię, że każdy mąż stanu dba o interesy swego kraju w imię Europy. „Gazeta Wyborcza”, 16–17 XII 2000.

⁵³ J. Steiner: *Demokracje europejskie*. Rzeszów 1993, s. 394.

⁵⁴ „Forum” nr 38 z 17 IX 2000.

⁵⁵ <http://paneuropa.w.interia.pl/nicea/postanowienia.htm>.

⁵⁶ Minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer pisał, że „demokratyczne Niemcy zachodnie dowiodły zręczności w rozwoju pośredniego realizowania interesów poprzez Europę

Jakie reformy należy przeprowadzić w instytucjach Unii Europejskiej?

Począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych (od poszerzenia UE z dniem 1 stycznia 1995 r. o Austrię, Szwecję i Finlandię), w Unii Europejskiej toczy się intensywna dyskusja nad reformami głównych instytucji unijnych. Ich celem ma być większa skuteczność (szczególnie w perspektywie przyjęcia nowych państw), większa przejrzystość funkcjonowania instytucji UE, solidarność i subsydiarność oraz przezwyciężenie tzw. deficytu demokracji instytucji UE. Jak rozszerzać UE, czyniąc ją jednocześnie bardziej demokratyczną i skuteczną? Za szczególnie pilne uznaje się w UE rozwiązania następujących kwestii: ustalenie nowego składu (zasad doboru składu) Komisji Europejskiej; rozdział głosów w Radzie Unii Europejskiej⁵⁷; zwiększenie mocy decyzji zapadających większością głosów kosztem decyzji jednomyślnych; ustalenie zasady „elastycznej” Unii, umożliwiającej chętnym państwom ściślejszą współpracę. Na trwającej od lutego 2000 r. konferencji międzyrządowej, której finałem był grudniowy szczyt UE w Nicei, uzgodnienia w wymienionych sprawach uważano za warunek rozszerzenia Unii. Na szczycie UE w Nicei podjęto decyzje m.in. w następujących sprawach dotyczących reformowania unijnych instytucji: ustalenie nowej liczby głosów w Radzie UE (Polsce przyznano 27), przyjęcie nowej zasady wyboru komisarzy w Komisji Europejskiej (od 1 stycznia 2005 r. z każdego kraju po jednym komisarzy), wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej kwalifikowaną większością głosów przez Radę UE, a nie jak dotychczas w wyniku nieformalnego jednomyślnego porozumienia przywódców „piętnastki”. Mimo że reforma instytucji UE uzgodniona na szczycie w Nicei nie jest zbyt głęboka, to jednakże została uznana przez szefów państw i rządów Unii za wystarczającą, by UE osiągnęła gotowość do przyjęcia nowych członków od 1 stycznia 2003 r.⁵⁸

i dzięki niej. Odniosły też tą drogą wiele sukcesów. Powrót do polityki interesów bezpośrednich przyniósłoby w rezultacie raczej porażki.” J. Fischer: *Przymus historii*. „Polityka”, 16 I 1999. Czołowi politycy niemieckiej chadecji Wolfgang Schäuble i Karl Lamers stwierdzili w jednym z opracowań, że „jedynie dzięki pogłębionej integracji można uniknąć prawdopodobieństwa pewnej hegemonii Niemiec nad Europą Wschodnią”. W. Schäuble, K. Lamers: *Projekt jedności Europy wystawiony na próbę*. „Rzeczpospolita”, 7 XII 1999. Szerzej zob.: *Rola nowych Niemiec na arenie międzynarodowej*. Red. Z. Mazur. Poznań 1996; Ch. Hacke: *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1997.

⁵⁷ Po rozszerzeniu Unii zwiększy się w niej liczba państw małych, dlatego duże państwa szukają sposobów zabezpieczenia swoich pozycji w reformach instytucji UE.

⁵⁸ <http://paneuropa.w.interia.pl/nicea/postanowienia.htm>; S. Parzymies: *Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*. „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 4.

W ostatnich latach dyskutowane były również istotne propozycje reform dotyczące chociażby budżetu Unii, zarówno jego źródeł finansowania, jak i wydatków. Istniejące w tym zakresie rozwiązania nie zadowalają wielu z obecnych członków UE, przede wszystkim Niemiec. Nie są oni gotowi do zaakceptowania tego, by kraje Europy Środkowej po wejściu do UE korzystały z dotychczasowych zasad podziału funduszy strukturalnych i funduszy przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną. Przyszli członkowie UE raczej nie będą korzystać z zasobów Unii na tych samych zasadach, na jakich korzystają dotychczasowi. Przykładowo, rolnicy z państw ubiegających się o członkostwo w UE nie mają większych szans na korzystanie z dotychczasowych zasad rozdziału środków na Wspólną Politykę Rolną, na którą przeznacza się połowę budżetu unijnego. Pojawia się pytanie: Jak to wpłynie na wzrost postaw eurosceptycznych w tych państwach?

Do tendencji dominujących w dyskusji i decyzjach dotyczących wymienionych reform instytucji UE należy zaliczyć: stopniowe odchodzenie od podejmowania decyzji w instytucjach Unii opartych na zasadzie jednomyślności na rzecz zasady zwykłej większości i większości kwalifikowanej (obecnie już około 80% wszystkich decyzji w UE); wzrost roli Parlamentu Europejskiego; dążenie największych państw Unii do otrzymania większej liczby głosów w najważniejszych instytucjach UE, by w ten sposób zabezpieczyć swoje interesy w perspektywie poszerzenia UE o nowe państwa. Ze zróżnicowanymi ocenami spotyka się szczególnie reformowanie zasady głosowania w instytucjach Unii, w tym odchodzenie od zasady jednomyślności na rzecz kwalifikowanej większości. Z jednej strony, jej stosowanie zwiększy sprawność podejmowania decyzji, z drugiej jednak — istnieć będzie realna możliwość przegłosowania jakiegoś państwa i podjęcie decyzji wbrew stanowisku tego państwa czy nawet grupy państw.

Dominująca w Unii Europejskiej od chwili podpisania traktatu amsterdamskiego (2 października 1997 r.) opcja „pogłębienia” integracji przed „poszerzeniem” (aspekt przedmiotowy przed przestrzennym) spotkała się z negatywnymi ocenami zwłaszcza wśród przedstawicieli państw aspirujących do członkostwa. Oznacza to bowiem dla tych państw zwiększone wymagania, które należy spełnić, a tym samym wydłużenie okresu uzyskania członkostwa w UE⁵⁹.

W ostatnich miesiącach 2000 r. kwestia „poszerzenia” czy „pogłębienia” UE ponownie była dyskutowana w szerszej skali za sprawą deklaracji premie-

⁵⁹ Minister spraw zagranicznych Polski Bronisław Geremek w swoim exposé w Sejmie w maju 2000 r. mówił: „Oczekujemy, że proces reformowania instytucji UE, od którego uzależnia się jej rozszerzenie o kraje Europy Środkowej, zakończy się w grudniu 2000 r. przyjęciem przez Radę Europejską niezbędnych rozwiązań.” *Jesteśmy częścią Zachodu. Exposé ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka w Sejmie.* „Gazeta Wyborcza”, 10 V 2000. Zob. *Polska wobec reformy UE*. Red. S. Miklaszewski. Kraków 1998.

rów Wielkiej Brytanii i Szwecji, Tony Blaira i Görana Perssona, którzy stwierdzili, że rozszerzenie jest priorytetem dla Unii Europejskiej, i opowiedzieli się za ustaleniem daty przyjęcia do UE pierwszej grupy kandydatów, ale nie podali konkretnych terminów. Opowiedzieli się też za tym, by dalsze decyzje dotyczące przyszłych struktur Unii (chodzi o tzw. dużą Konferencję Międzyrządową w 2004 r., która dotyczyć będzie reform politycznych w UE) były podejmowane przy pełnym udziale nowych członków⁶⁰. Tego samego dnia (21 września 2000 r.) szefowie rządów Niemiec i Włoch, Gerhard Schröder i Giuliano Amato, stwierdzili, że poszerzenie będzie niemożliwe, jeśli do 2003 r. Unia nie zreformuje swoich instytucji i polityki. Akcent, jaki na rozszerzenie kładą politycy brytyjscy, wynika z chęci osłabienia federalistycznych dążeń Niemiec i Francji⁶¹. Rozszerzenie tradycyjnie jest traktowane przez Wielką Brytanię jako sposób na „rozwodnienie Unii” i osłabienie tendencji federacyjnych.

Dylematy związane ze zróżnicowanym poziomem integracji wewnątrz UE

Jednym z istotnych wątków dyskusji nad reformą instytucji UE były propozycje dotyczące uelastycznienia i zróżnicowania integracji wewnątrz UE. Jesienią 1994 r. pojawiła się propozycja polityków niemieckich, Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa, budowy „jądra Europy”, silnie zintegrowanego centrum Unii, wokół którego skupione byłyby państwa o mniejszym stopniu integracji. W następnych latach zgłaszane były projekty integracji „o wielu prędkościach”, „zmienionej geometrii” czy integracji *à la carte*⁶². W praktyce integracyjnej UE lat dziewięćdziesiątych realizowana była koncepcja integracji „o różnych prędkościach”. Jednym z tego przejawów są państwa tzw. Eurolandu i państwa UE nie uczestniczące w eksperymencie ze wspólną walutą.

⁶⁰ J. Pawlicki: *Spieszymy się*. „Gazeta Wyborcza”, 22 IX 2000.

⁶¹ Zob. przemówienie premiera Wielkiej Brytanii Tony Blaira wygłoszone w Warszawie w dniu 6 października 2000 r. T. Blair: *Europa, ale jaka?* „Gazeta Wyborcza”, 14–15 X 2000; *Wewnętrzne problemy Europy*. „Unia Europejska” 2000, nr 8, s. 18–19.

⁶² Szerzej zob.: S. Konopacki: *Od Europy „à la carte” do „integracji elastycznej”*. „Przegląd Politologiczny” 1998, nr 3–4; M. Kamińska: *Koncepcja integracji „o różnych prędkościach” w świetle rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej*. „Przegląd Politologiczny” 1998, nr 3–4; F. Fries: *Spór o Europę...*, s. 485 i n.

Dyskusja wokół koncepcji integracji o różnych prędkościach zintensyfikowana została w 2000 r. Były szef Komisji Europejskiej, Jacques Delors, zaproponował, by jądrem integrującej się Europy pozostało 6 państw założycielskich Wspólnot. Natomiast były prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, i były kanclerz RFN, Helmut Schmidt, proponowali, by awangardę integracji stworzyło 11 krajów UE połączonych wspólną walutą euro⁶³. Minister spraw zagranicznych Niemiec, Joschka Fischer, we wspomnianym już wystąpieniu z 12 maja 2000 r. stwierdził, że do utworzenia federacji europejskiej nieuniknione będzie powstanie „awangardy integracji” czy „środka ciężkości” — grupy państw, które szybciej łączyłyby się ze sobą w dziedzinie wojskowej, monetarnej, sądowniczej itp. Taka grupa krajów zawarłaby nowy traktat podstawowy — rdzeń konstytucji federacji, powołałaby własne instytucje: rząd, silny parlament, bezpośrednio wybieranego prezydenta. „Ten związek państw musiałby być lokomotywą, pracą do zakończenia integracji politycznej i musiałby obejmować wszystkie elementy późniejszej federacji.”⁶⁴ Federacja byłaby kwestią wolnego wyboru państw UE. Te, które nie będą tego chciały, do niej nie wejdą.

Możliwość bardziej zaawansowanej integracji w ramach Unii Europejskiej państw, które tego zechcą, bez czekania na inne, przewidywał traktat amsterdamski (art. 43–45)⁶⁵. Podkreślono jednak, że będą one mogły to uczynić tylko wtedy, kiedy wyrażą na to zgodę pozostałe państwa członkowskie. Projekt J. Fischera nie uzależnia budowy „awangardy integracji” od zgody pozostałych państw członkowskich UE.

Państwa takie jak Polska miałyby pozostać w „przestrzeni europejskiej”, stopniowo integrując się z państwami strefy euro. Zbyt duży pośpiech w przyjmowaniu nowych państw doprowadzi, w ocenie Fischera, do rozwodnienia UE i jej osłabienia. W rozszerzonej — i siłą rzeczy, niejednorodnej — Unii dalsze zróżnicowanie poziomów integracji będzie, zdaniem Fischera, nieuniknione⁶⁶.

Koncepcja integracji „o różnych prędkościach” popierana była przez grupy rządzące większości państw UE, stąd też kolejne jej odmiany, w różnym stopniu, realizowane były w praktyce. Krytyczne stanowisko zajmowali przedstawiciele rządu brytyjskiego i kilku innych państw Unii, zaliczanych tradycyjnie do grupy eurosceptyków⁶⁷. W czasie trwania konferencji przywódców UE w Nicei zgodzili się oni na wprowadzenie do Unii mechanizmu tzw. ściślejszej współpracy. Aby uruchomić ten mechanizm, trzeba co najmniej 8 członków.

⁶³ „Gazeta Wyborcza”, 13–14 V 2000; Ch. Busse: *Braucht Europa einen Kern?*...

⁶⁴ *Rede des Bundesministers des Auswärtigen...*, s. 107.

⁶⁵ S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*. Warszawa 1999, s. 218–219.

⁶⁶ *Rede des Bundesministers des Auswärtigen...*

⁶⁷ T. Blair: *Europa, ale jaka?*...

Ten swoisty „klub pionierów” musi być otwarty dla wszystkich i nie może podważać zasad wspólnego rynku. Mechanizm ściślejszej współpracy nie może być stosowany w dziedzinie obrony.

Idea „awangardy integracji” czy „grupy pionierów” spotkała się z krytyką ze strony przedstawicieli państw i rządów ubiegających się o członkostwo w UE. Generalnie, nie podzielali oni opinii, że „awangarda integracji”, grupa najsilniejszych państw może stać się magnesem, który będzie przyciągał państwa biedniejsze, wciągając je do swojego kręgu, jak to miało miejsce w przypadku Portugalii czy Grecji. Przeciwnie — uważano, że dalsze umacnianie „twardego rdzenia” integracji może być przyczyną podziału na biednych i bogatych, stając się podstawą niespójności Unii oraz doprowadzając do „rozcieńczenia integracji”. W ocenie prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego błędem jest sięganie do koncepcji Europy „dwóch prędkości”, kiedy mamy szansę na unikatowe w dziejowej skali zespolenie kontynentu. Podkreślał, że w idei zjednoczeniowej chodzi głównie o to, aby nie było podziału na lepszych i gorszych, oraz wyrównywanie dysproporcji, a nie proponowanie nowych podziałów⁶⁸.

Wiele państw, także Polska, chciałoby do awangardy Unii należeć, ale niekoniecznie znaleźć się w federacji. Jak rozwiązać ten dylemat? Integracja „różnych prędkości” już występuje w praktyce. Na ile zasada „wzmocnionej współpracy” będzie elastyczna w praktyce, przejrzysta i otwarta na każdym etapie dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich? Czy nie jest to próba usankcjonowania podziału ekonomicznego Europy, także w okresie, kiedy niektóre państwa z Europy Środkowej, Południowej i Wschodniej znajdują się formalnie w Unii Europejskiej?

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony

Istotną tendencją występującą w rozwoju integracji zachodnioeuropejskiej w latach dziewięćdziesiątych było znaczne przyspieszenie integracji politycznej o wspólną politykę zagraniczną, wspartą wspólnymi siłami zbrojnymi. To, co okazało się niemożliwe do zrealizowania w zakresie integracji politycznej

⁶⁸ *Odwagi, Europa*. „Gazeta Wyborcza”, 15 V 2000.

w latach pięćdziesiątych (projekt Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej) oraz w następnych dekadach, kiedy to postępująca integracja gospodarcza nie pociągała za sobą adekwatnych zmian w integracji politycznej, realizowane jest z dużym powodzeniem w okresie pozimnowojennym. Wbrew przewidywaniom zwolenników realistycznego i neorealistycznego podejścia do wyjaśniania stosunków międzynarodowych w ostatnich latach wyraźnie przyspiesza integracja w kierunku dziedzin tradycyjnie należących do kompetencji państw narodowych: polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

Przyjęte w traktacie z Maastricht ustalenia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (tzw. filar II) nie tylko ożywiły dyskusję wokół integracji politycznej, ale sprzyjały też podejmowaniu kolejnych decyzji w tym zakresie. Najbardziej wymownym tego przejawem jest rozwój Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony. Istotą ETBiO jest przyjęcie na siebie przez państwa UE większej odpowiedzialności za swoją obronę. Tym samym polityka bezpieczeństwa zachodnioeuropejskiego realizowana jest już nie tylko w ramach NATO (polityka euroatlantycka). Po zakończeniu „zimnej wojny” w relacjach Stany Zjednoczone — Europa Zachodnia związanych z płaszczyzną bezpieczeństwa zauważalny jest wzrost poczucia niezależności państw Unii od USA i dążenie, by w większym niż dotychczas zakresie decydować o swoim bezpieczeństwie. Dążenie, by także w wymiarze bezpieczeństwa relacje te rozwijały się w kierunku bardziej partnerskim⁶⁹. W stosunkach Unia Europejska — Stany Zjednoczone występują znaczące różnice interesów i kwestie sporne nie tylko w płaszczyźnie ekonomicznej⁷⁰, ale także w odniesieniu do spraw bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego⁷¹.

⁶⁹ W jednej ze swoich prac Zbigniew Brzeziński pisał: „Brutalna prawda jest taka, że Europa Zachodnia i w coraz większym stopniu Europa Środkowa są swego rodzaju protektorem amerykańskim, a państwa sojusznicze przypominają dawnych wasali i lenników. Nie jest to zdrowa sytuacja ani dla Europy, ani dla narodów europejskich.” Z. Brzeziński: *Wielka szachownica...*, s. 72.

⁷⁰ Przede wszystkim na tle rywalizacji o rynki zbytu i źródła zaopatrzenia w surowce strategiczne, w tym warunków dostępu na własny rynek wyrobów drugiej strony. Zob. D. E. Staszczak: *USA — UE. Wzajemne stosunki na tle zmian globalnych*. Toruń 1998.

⁷¹ Przykładowo, Unia Europejska nie chciała przyjąć jednoznacznego zobowiązania, że podejmie interwencję humanitarną poza obszarem NATO tylko wówczas, gdy nie będzie tego chciał zrobić Sojusz Północnoatlantycki. Poważne różnice zdań wystąpiły w 2000 r. między USA a Europą Zachodnią na tle amerykańskiego projektu budowy systemu antyrakietowego. Zob. D. Milczarek: *Zagadnienia bezpieczeństwa w stosunkach Unia Europejska — Stany Zjednoczone: współpraca czy rywalizacja?* „Studia Europejskie” 1999, nr 1; P. Bagiński: *Unia Europejska — Stany Zjednoczone: globalne partnerstwo czy konflikt interesów bezpieczeństwa?* „Unia Europejska” 2000, nr 3; K. D. Voigt: *Begründung eines neuen Atlantizismus*. „Internationale Politik” 2000, Nr. 3, s. 3–10; J. Krause: *Streit um Raketenabwehr. Ursachen der neuen transatlantische Krise*. „Internationale Politik” 2000, Nr. 3, s. 37–42.

Znaczącym czynnikiem przyspieszającym proces uwspólnotowienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE była interwencja lotnictwa NATO w Jugosławii w 1999 r. Wojna wokół Kosowa ukazała po raz kolejny wojskową, technologiczną i polityczną zależność Europy od USA. Jednakże wojna ta wykazując polityczną i militarną słabość Europy Zachodniej w samodzielnym rozwiązaniu tego rodzaju konfliktów, wzmocniła wolę polityków zachodnioeuropejskich, by przyspieszyć proces tworzenia Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony⁷². Na szczycie przedstawicieli państw UE w Kolonii (3–4 czerwca 1999 r.) postanowiono przyspieszyć proces budowy wspólnej polityki zagranicznej i obrony Europy Zachodniej, niezależnej od NATO. W tym celu m.in. zdecydowano o powołaniu od jesieni 1999 r. Javiera Solany na stanowisko sekretarza generalnego Rady UE i równocześnie Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB, podjęto decyzję o włączeniu Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) do UE jako jej zbrojnego ramienia⁷³. Unia Europejska do 2003 r. zamierza zbudować około 60-tysięczny korpus sił szybkiego reagowania. Na szczycie UE w portugalskiej Feirze w czerwcu 2000 r. podjęto m.in. decyzję o utworzeniu do 2003 r. wspólnych oddziałów policyjnych UE (5 tys.), które będą „cywilnym” wsparciem ewentualnych operacji wojskowych Unii⁷⁴. Ma też zostać zbudowana przemysłowa i technologiczna baza wspólnej obrony. Podczas 75. spotkania na szczycie Francja — Niemcy w czerwcu 2000 r. w Moguncji przyjęto projekt uzbrojenia armii tych państw w europejski samolot transportowy i zbudowania wspólnego systemu wywiadu satelitarnego⁷⁵. Podczas szczytu UE w Nicei podjęto decyzję o powołaniu stałego Komitetu Politycznego, Komitetu Wojskowego oraz sztabu generalnego tworzonych europejskich sił szybkiego reagowania. Postanowiono, że UE będzie opracowywała plany operacyjne i obronne niezależnie od NATO. Przedstawiciele państw Unii zapowiedzieli jednak, że zdecydują się na samodzielną interwencję zbrojną tylko wówczas, gdy NATO nie będzie chciało się tego podjąć⁷⁶.

ETBiO jest już nie tylko ideą, ale staje się faktem. Dotychczasowy rozwój integracji zachodnioeuropejskiej potwierdza tezy neofunkjonalistów. W myśl tej teorii rozwój współpracy w sferze politycznej i obronnej (WPZiO) po-

⁷² Szerzej zob.: M. Stolarczyk: *Interwencja NATO w Jugosławii i jej implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego (niektóre aspekty)*. W: *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000.

⁷³ Szczegóły miały zostać opracowane do końca 2000 r. Szerzej zob.: R. Zięba: *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*. Warszawa 2000; V. Mauer: *Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, Bd. 47.

⁷⁴ Treść dokumentu końcowego przyjętego na szczycie UE w Santa Maria da Feira (19–20 VI 2000) zob. R. Zięba: *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa...*, s. 262.

⁷⁵ A. Rubinowicz: *Unia w powietrzu*. „Gazeta Wyborcza”, 10–11 VI 2000.

⁷⁶ <http://paneuropa.w.interia.pl/nicea/artwyb3.htm>.

stępować będzie w sposób stopniowy, lecz nieunikniony. Nie brak również głosów, że ETBiO jest nadal tylko ideą — „papierowym tygrysem”, bo do jego realizacji Europa nie ma pieniędzy⁷⁷.

Jeśli ETBiO będzie się rozwijać, to rodzi się pytanie o dalsze następstwa tego procesu dla relacji USA — Europa Zachodnia i spoistości NATO. Zwiększona odpowiedzialność za własną obronę państw UE oznacza *volens volens* (wbrew wielu zapewnieniom, że środki podejmowane w ramach ETBiO mają na celu umocnienie NATO) osłabienie współpracy transatlantyckiej, osłabienie spoistości, a w efekcie i znaczenia NATO⁷⁸. Jan Nowak Jeziorański mówił o niebezpieczeństwie rozbicia NATO na grupę UE i na te państwa, które do niej jeszcze nie należą, a w dalszej perspektywie do wycofania się USA z Europy, co może grozić powrotem do rywalizacji państw europejskich⁷⁹. W grudniu 2000 r. amerykański sekretarz obrony William Cohen powiedział w Brukseli, że bez właściwego ułożenia stosunków Unia — NATO sojusz stanie się po prostu przeżytkiem. Zdaniem rządu USA tworzenie odrębnego sztabu przez UE jest zbyt kosztowne i może prowadzić do osłabienia spójności NATO⁸⁰. Wzrasta prawdopodobieństwo podziałów między sojusznikami w relacjach transatlantyckich. Dyrektor Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych, Thierry de Montbrial, dopuszczał i taką ewentualność, że sukces idei europejskiej w rozwoju ETBiO może spowodować rozwiązanie NATO i zastąpienie go nowym sojuszem — węższym, lecz bardziej wyważonym, tym razem między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską jako całością⁸¹. Na ile dalszy rozwój ETBiO, przy różnym stopniu poparcia dla tej idei wśród państw UE, będzie kolejnym czynnikiem wpływających na zróżnicowanie poziomu integracji wewnątrz Unii?

W kontekście omawianego zagadnienia pojawia się też ważny dylemat dla Polski i innych państw aspirujących do członkostwa w UE, które swoje bezpieczeństwo i bezpieczeństwo Europy wiążą przede wszystkim z modelem euroatlantyckim bezpieczeństwa europejskiego i gwarancjami ze strony USA i NATO. Zdecydowanie proamerykańskie i pronatowskie ukierunkowanie

⁷⁷ Taką opinię wyraził m.in. przewodniczący Komisji ds. Integracji Europejskiej w Bundestagu Friedbert Pflüger w maju 2000 r., w czasie warszawskiej konferencji nt. „Perspektywy bezpieczeństwa europejskiego”.

⁷⁸ Szczyt UE w Feira (19—20 czerwca 2000) podjął decyzję o powołaniu czterech grup roboczych, które mają zapewnić stałą współpracę między NATO i UE. To nieco zmniejszyło napięcia USA — UE na tle ETBiO, ale główne kontrowersje pozostały. W ocenie Dominika Moisi, eksperta Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych, NATO będzie odgrywać rolę pewnego rodzaju firmy ubezpieczeniowej gwarantującej pomoc, na wypadek gdyby Europa nie umiała sobie radzić z jej własnymi „demonami”. Zob. *Uśmierzać razem konflikty. Rozmowa z D. Moisi*. „Gazeta Wyborcza”, 17 VI 1998.

⁷⁹ J. N. Jeziorański: *Lekcja strategii*. „Wprost”, 28 V 2000.

⁸⁰ <http://paneuropa.w.interia.pl/nicea/artwyb3.htm>.

⁸¹ T. de Montbrial: *Jak zbudować Europę...*

Polski, a zarazem wstrzemięźliwe stanowisko polskiej dyplomacji wobec ETBiO spotkało się z uwagami ze strony prezydenta Francji (czy Polska chce być 51 stanem USA?), a także ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschki Fischera, który sugerował, by Polska była bardziej proeuropejska, a mniej proamerykańska⁸². W ostatnich latach nie należały do odosobnionych głosy polityków UE, głównie francuskich, że Polska w NATO i Unii będzie swego rodzaju „koniem trojańskim” interesów USA w Europie⁸³. Rozwój ETBiO stawia przed polską dyplomacją do rozwiązania ważny dylemat: Jak pogodzić swoje aspiracje europejskie, w tym członkostwo w UE, z lojalnością wobec Stanów Zjednoczonych jako głównego sojusznika?

Implikacje związane z decyzją UE o politycznej izolacji Austrii

Pod koniec stycznia 2000 r. 14 państw UE podjęło decyzję o politycznej izolacji Austrii. Była to reakcja na zapowiedź wejścia do rządu austriackiego skrajnie prawicowej Partii Wolności Jörga Haidera. Celem tej akcji, kierowanej głównie przez Francję i Niemcy, było skłonienie austriackiej chadecji do zerwania koalicji z Partią Wolności. Do tego jednak nie doszło i został uformowany rząd z udziałem polityków z Partii Wolności kierowany przez kanclerza Wolfganga Schüssela.

Sankcje polityczne wobec Austrii były pierwszą w historii UE tak daleko idącą ingerencją w życie polityczne jednego z państw członkowskich. Spotkały się ze zróżnicowanymi ocenami zarówno rządów, jak i społeczeństw Unii Europejskiej. Zwolennicy tej decyzji wskazywali m.in. na to, że jest to jeden z nowych przejawów politycznej współpracy UE. Sankcje miały m.in. wzmocnić europejską jedność i umocnić wymiar polityczny Unii. Pokazać, że UE nie jest bezsilna wobec dojścia do władzy w którymkolwiek z państw członkowskich partii kwestionujących europejskie wartości.

Krytycy decyzji o politycznej izolacji Austrii odwoływali się m.in. do argumentacji, że jest to przejaw dyktatury w UE dyktatoriatu Francja — Niemcy, przejaw dyktatu mocarstw w Unii wobec państw małych. Była to zatem próba

⁸² „The Wall Street Journal”, 3 IV 2000. Zob. *Europejska tożsamość obronna. Zapis dyskusji*. „Polska w Europie” 2000, z. XXXII.

⁸³ S. Parzymieś: *Francja wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 2, s. 19.

narzucenia jednemu z państw członkowskich Unii tego, jak powinno kształtować swój system polityczny (partia Jörga Haidera uzyskała w demokratycznych wyborach powszechnych do parlamentu austriackiego prawie 27% głosów). Sankcje — podkreślano — nie mają podstaw w prawie UE. Nałożono je zbyt pochopnie, nie czekając, jaka będzie polityka nowego rządu Austrii. Sankcje wzmocniły pozycję Partii Wolności w austriackim systemie politycznym, zwiększyły postawy eurosceptyczne nie tylko w Austrii, ale i w innych państwach Unii (np. wśród Duńczyków)⁸⁴.

Wyznaczeni przez UE trzech niezależni eksperci, tzw. trzech mędrcy, do oceny austriackiego rządu przekazali 8 września 2000 r. raport prezydentowi Francji Jacques'owi Chirakowi (Francja w drugiej połowie 2000 r. przewodniczyła UE), w którym stwierdzili, że sankcje dyplomatyczne wobec Austrii wywołały skutki przeciwne od zamierzonych (np. wzrost uczuć nacjonalistycznych w Austrii) i dlatego należy położyć im kres. Partię Wolności „trzech mędrcy” uznali nie za skrajnie prawicową, tylko za „populistyczną partię prawicową o pewnych cechach skrajnych”⁸⁵. W dniu 12 września 2000 r. 14 państw UE zniosło sankcje polityczne nałożone na Austrię. Czynnikiem przyspieszającym podjęcie tej decyzji była zapewne zapowiedź rządu austriackiego przeprowadzenia referendum w sprawie sankcji. Jego wynik (zdecydowana większość Austriaków była przeciwna nałożonym sankcjom) mógłby wpłynąć na znaczne zaostrzenie relacji Austria — pozostałe państwa UE.

Trudno jednoznacznie prognozować, jakie będą dalsze następstwa tego najpoważniejszego od lat kryzysu politycznego w UE. W jakim stopniu i na jak długo polityczny bojkot Austrii wzmocnił postawy eurosceptyczne w społeczeństwach UE oraz w społeczeństwach państw aspirujących do członkostwa w UE? Sankcje ożywiły debatę w Unii nad unijną kartą fundamentalnych praw. Pojawiły się też postulaty, by do zmodyfikowanego traktatu o UE włączyć zapisy dotyczące procedury sądowo-prawnej na wypadek podejrzenia w państwie członkowskim naruszenia wartości europejskich i praw człowieka. Wskazywano na pilną potrzebę wypracowania procedury kontrolnej w państwach Unii, w tym obowiązku składania przed innymi sprawozdań dotyczących przestrzegania zasad demokracji, poszanowania praw człowieka i działań przeciwko wszelkim formom dyskryminacji. Podczas szczytu UE w Nicei przyjęto propozycję Belgii, że na wniosek 8/10 członków Unii będzie można wprowadzić sankcje wobec kraju Unii, który łamie zasady demokracji i państwa prawa.

⁸⁴ *Spór o sankcje*. „Unia Europejska” 2000, nr 6/7, s. 50.

⁸⁵ *Raport Trzech Mędrców*. „Unia Europejska” 2000, nr 9, s. 29; J. Pawlicki, A. Rubiniowicz: *Znieść sankcje*. „Gazeta Wyborcza”, 9 —10 IX 2000.

Dylematy ekonomiczne i polityczne związane z euro

Najważniejszą decyzją zapisaną w ramach I filaru traktatu z Maastricht było postanowienie o budowie unii gospodarczej i walutowej, w tym wprowadzenie wspólnej waluty. Tym samym ustanowione zostały podstawy formalno-prawne dla nowego etapu integracji. Wśród motywów budowy unii walutowej i wprowadzenia euro znajdowały się zarówno motywy ekonomiczne, jak i polityczne (m.in. środek na ściślejsze powiązanie państw europejskich, przyspieszenie integracji politycznej, zmniejszenie roli dolara jako waluty światowej)⁸⁶.

W dwa lata od wprowadzenia euro przez 11 państw (od 1 stycznia 1999 r.) trudno o jednoznaczne wnioski, co do sukcesu bądź porażki tego przedsięwzięcia. Euro od chwili wprowadzenia do września 2000 r. straciło 1/4 swojej wartości w stosunku do dolara. Słabe euro przyczyniło się do porażki jego zwolenników w Danii (28 września 2000 r.). Słabe euro jednocześnie zwiększało konkurencyjność wyrobów UE i dynamizowało eksport produktów unijnych⁸⁷. Mimo słabości euro do Eurolandu chcą przystąpić Szwedzi, a nawet Brytyjczycy (prawdopodobne referendum w tej sprawie może odbyć się w 2002 r. po wyborach do Izby Gmin). Grecja przystąpiła do strefy euro 1 stycznia 2001 r.

Euro to nadal wielki eksperyment. Trudno prognozować, jak zakończy się eksperyment ze wspólnym pieniądzem krajów, które nie mają jednego rządu, jednego znaczącego budżetu, którym nie udało się doprowadzić do harmonizacji systemów podatkowych w Unii. Z jakimi reakcjami spotka się słabe euro (chyba, że dotychczasowa tendencja ulegnie zmianie), kiedy z początkiem 2002 r. pojawią się w powszechnym obiegu banknoty i monety euro? Czy w najbliższych latach euro będzie sprzyjać ściślejszemu powiązaniu państw (jeden z motywów jego wprowadzenia), czy też stanie się źródłem nowych napięć? Przykłady z najnowszej historii nie potwierdzają opinii, że wspólna waluta jest bardzo znaczącą barierą na drodze rozpadu organizmów gospodarczych i politycznych (np. Czechosłowacja, Jugosławia). W jakim stopniu słabe euro wpłynie na dążenie poszczególnych narodów, by powrócić do narodowej waluty (np. Niemców)?

⁸⁶ Zob. K. Jakubiszyn, B. Karski, D. Rybińska: *Euro nowa waluta*. Warszawa 1999; L. Oręziak: *Euro nowy pieniądz*. Warszawa 1999; A. Baring: *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*. Wrocław 2000, s. 172 i n.

⁸⁷ T. Padoa-Schioppa: *Der Euro und die Politik*. „Internationale Politik” 2000, Nr. 8, s. 29 i n.

Kryteria rozszerzenia UE

Przedstawiciele Unii Europejskiej często w ostatnich latach deklarowali, że przyjęcie nowych członków jest priorytetem Unii Europejskiej. Wcześniej jednak Unia musi przeprowadzić reformy swoich instytucji oraz wzmocnić integrację polityczną, by podwojenie liczby państw członkowskich nie podważyło zdolności Unii do działania. Przyjęcie nowych państw — podkreślano — może się dokonać tylko wtedy, kiedy przyczyni się do wzmocnienia, a nie zaprzepaszczenia osiągnięć Unii. W ocenie Joschki Fischera zsynchronizowanie obu tych procesów (rozszerzenia Unii i integracji politycznej) jest chyba największym wyzwaniem, przed jakim Unia kiedykolwiek stała⁸⁸.

Występuje tendencja do podnoszenia kryteriów, które muszą spełnić państwa aspirujące do członkostwa. Obok spełnienia kryteriów politycznych (m.in. stabilna demokracja, przestrzeganie praw człowieka) UE akcent postawiła na spełnienie przez kandydatów kryteriów ekonomicznych (np. zdolność do sprostania presji konkurencyjnej w Unii). Szczyt UE w Helsinkach (10—11 grudnia 1999 r.) przyjął zasadę, której nie stosowano przy poprzednich rozszerzeniach, że warunkiem przyjęcia nowego państwa do UE jest nie tylko przyjęcie przez nie całego dorobku prawnego Unii (*acquis communautaire*), ale także jego wdrożenie do praktyki. Jest to nie do wykonania. W pewnych sprawach żądają od nas — mówił Jacek Saryusz-Wolski, sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej — wyższych standardów, niż mają u siebie⁸⁹. Jest to też przejaw tego, że w trakcie negocjacji z kandydatami do członkostwa Unia zmienia wymagania.

Tempo poszerzenia UE

Reforma instytucjonalna Unii została uznana za warunek wstępny rozszerzenia (pogłębienie przed poszerzeniem). Brak postępu w ostatnich latach w reformowaniu instytucji unijnych sprawiał, że wydłużał się okres oczekiwa-

⁸⁸ Rede des Bundesministers des Auswärtigen...

⁸⁹ Do Unii trzeba dwojga. Rozmowa z Jackiem Saryuszem-Wolskim, sekretarzem Komitetu Integracji Europejskiej. „Gazeta Wyborcza”, 15 VI 2000.

nia kandydatów na członkostwo w UE⁹⁰. Stopniowo też politycy Unii tracili entuzjazm do przyjmowania nowych państw. Dawał znać o sobie brak woli politycznej do szybkiego rozszerzenia, m.in. ze względu na rosnące obawy społeczeństw Unii przed rozszerzeniem (obawy o miejsca pracy, wzrost przestępczości, niechęć do dzielenia się subwencjami Unii). Przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, przyznał z początkiem 2000 r., że spowolnienie procesu rozszerzenia może uśmierzyc lęki opinii publicznej w Europie Zachodniej. W październiku 2000 r. średnia poparcia społeczeństw UE dla jej rozszerzenia wynosiła tylko 38%⁹¹. To m.in. sprawiało, że politycy unijni rozważali rozszerzenie UE głównie przez pryzmat materialnych zysków i strat, a mniej w kategoriach wizji politycznej.

Mimo zapisów traktatu przyjętego w Nicei, że od początku 2003 r. Unia będzie gotowa do przyjęcia nowych państw, coraz częściej pojawia się opinia, że realny termin przyjęcia nowych państw do UE to lata 2005–2006. Realizacja niemieckiej propozycji z połowy 2000 r., by w 2004 r. zorganizować następną, znacznie szerszą od obecnej, debatę nad wewnętrznymi reformami Unii może być kolejnym przejawem działań zmierzających do opóźnienia rozszerzenia Unii⁹². Co prawda, w *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, którą dołączono do traktatu nicejskiego, jest zapis, że nowa Konferencja Międzyrządowa nie będzie stanowić przeszkody ani warunkować przebiegu procesu rozszerzenia⁹³. Jednakże, czy rzeczywiście tak będzie, o tym zadecyduje praktyka najbliższych lat.

Wśród analityków i polityków państw Europy Środkowej pojawiły się obawy, w kontekście większego zaangażowania UE na Bałkanach, iż może to osłabić zainteresowanie Unii przyjęciem w niezbyt odległej perspektywie stabilnych państw z Europy Środkowej⁹⁴. Jedną z konsekwencji wojny wokół Kosowa i utrzymywania protektoratu Kosowa jest większe niż przed 1999 r. zaangażowanie UE w zapewnienie bezpieczeństwa na Bałkanach (Pakt Stabilności dla Bałkanów). Z budżetu Unii na rok 2000 przeznaczono 500 mln euro na odbudowę Kosowa oraz kilkaset milionów euro na pomoc innym państwom tego regionu. Podczas szczytu UE w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.)

⁹⁰ W połowie lat dziewięćdziesiątych kanclerz RFN Helmut Kohl oraz prezydent Francji Jacques Chirac wyrażali pogląd o możliwości członkostwa Polski w UE w roku 2000.

⁹¹ J. Bochenek, J. Giziński: *Mur Prodiego*. „Wprost”, nr 12; J. Pawlicki: *Niż w Europie*. „Gazeta Wyborcza”, 27 X 2000.

⁹² Podobnie oceniona została propozycja komisarza UE, Güntera Verheugena, przeprowadzenia w Niemczech i ewentualnie w innych państwach Unii referendum na temat rozszerzenia UE. Zob. „Süddeutsche Zeitung”, 2 IX 2000. Komentarze związane z tą propozycją zob. „Unia Europejska” 2000, nr 9, s. 21–24.

⁹³ <http://paneuropa.w.interia.pl/nicea/postanowienia.htm>.

⁹⁴ T. G. Ash, J. Kis, A. Michnik, J. Rupnik, K. Schwarzenberg, M. Szimeczka, A. Smolar: *Dogonić koło historii*. „Gazeta Wyborcza”, 29 VII 1999.

podjęto decyzję o wydłużeniu listy państw kandydujących do członkostwa w Unii i zaproszeniu do negocjacji kolejnych 6 państw, w tym m.in. Bułgarii i Rumunii. W ocenie niektórych komentatorów dopuszczanie coraz większej grupy kandydatów do negocjacji akcesyjnych nieuchronnie prowadzi do opóźniania rozszerzania Unii.

Kierunki, zasięg rozszerzonej UE

Na pytanie, dokąd ma sięgać UE na wschód i południe, udzielane są zróżnicowane odpowiedzi. W myśl jednego ze stanowisk, kiedy na szczycie UE w Helsinkach w grudniu 1999 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji członkowskich z kolejnymi 6 krajami i o przyznaniu Turcji statusu kandydata do członkostwa, tym samym na kilkadziesiąt lat wyznaczono granice zjednoczonej Europy⁹⁵. W dającej się przewidzieć perspektywie na uczestnictwo w UE nie mogłaby liczyć nie tylko Rosja, ale również takie państwa, jak Ukraina, Białoruś, Mołdawia. Zatrzymanie procesu rozszerzania UE na wschód na wschodniej granicy Polski oznaczałoby nowy podział Europy i utrzymywanie się w dłuższym okresie statusu Polski w roli wschodniego przedpoła Unii. Nie można by też mówić w takim przypadku o zjednoczeniu Europy, a jeżeli już, to tylko o tzw. małym zjednoczeniu⁹⁶.

W dyskusji na temat, dokąd mają sięgać granice UE na wschodzie, największa zbieżność stanowisk występuje co do tego, że Rosja nie może być pełnoprawnym członkiem Unii m.in. ze względu na swój obszar, potencjał demograficzny, różnice cywilizacyjne i inne. Częściej niż w odniesieniu do Rosji dopuszcza się możliwość członkostwa w UE w dalszej perspektywie Ukrainy czy nawet Białorusi. Nasuwa się pytanie: Jak rozwiązać dylemat związany z postulatem państw członkowskich UE jednoczenia Europy z jednoczesnym wykluczeniem z członkostwa w tej strukturze (nawet w odległej perspektywie) niektórych państw europejskich? Jak uporać się z problemem — pisał Fabrice Fries — by nie dać odczuć Rosji, że jest wykluczona z Europy: Rosja ma być z Europą, ale nie w Europie?⁹⁷ Komisarz Unii Europejskiej ds. kontaktów zagranicznych, Chris Patten, na pytanie, gdzie jego zdaniem powinna kończyć się Europa, odpowiedział: „Musimy rozróżnić pomiędzy

⁹⁵ J. Bielecki: *Wschodnia granica Zachodu*. „Rzeczpospolita”, 10 XII 1999.

⁹⁶ Zob. M. Stolarczyk: *Idea jedności europejskiej a bezpieczeństwo międzynarodowe w pozimnowojennej Europie*. „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 129.

⁹⁷ F. Fries: *Spór o Europę...*, s. 446.

dążeniem do uzyskania członkostwa Unii Europejskiej a dążeniem do bycia postrzeganym jako członek europejskiej rodziny. Musimy przeznaczyć dużo czasu, aby to uzmysłwić na przykład ministrom rządu Ukrainy.”⁹⁸

Na przeciwnym biegunie znajduje się stanowisko, którego zwolennicy argumentują, że aby w pozimnowojennej Europie zapobiec podziałowi Europy, także Rosja w dalszej perspektywie powinna zostać zaproszona do udziału w Unii⁹⁹. W przeddzień wizyty w Rosji w czerwcu 2000 r. prezydent Stanów Zjednoczonych, Bill Clinton, zaapelował do Europejczyków, aby rozwijali kontakty z Rosją, nie zamykali przed Rosją drzwi do UE i do NATO. W przeciwnym razie Europa będzie nadal podzielona¹⁰⁰. Faktem jest, że wzrasta intensywność powiązań UE — Rosja. Jednym z najbardziej znamienitych tego przejawów jest tzw. partnerstwo energetyczne między Unią Europejską a Rosją (podwojenie przez UE zakupów gazu rosyjskiego w zamian za inwestycje europejskie w rosyjskim sektorze energetycznym). Warto mieć też na uwadze, że wraz z poszerzeniem Unii na państwa nadbałtyckie, część terytorium Rosji (enklawa kaliningradzka) będzie otoczone przez państwa UE. Pojawia się pytanie o przyszły status obwodu kaliningradzkiego i jego wpływ na relacje Rosja — Unia Europejska.

Poważne kontrowersje w UE wzbudziła decyzja uczestników szczytu UE w Helsinkach o przyznaniu Turcji statusu kandydata do negocjacji o członkostwie w UE. Komentator prasy polskiej pisał na ten temat: „Muzułmańska tożsamość kraju, jego bezprecedensowe w UE rozmiary, sięgające Iraku i Syrii granice, relatywne ubóstwo, łamanie praw człowieka, prześladowanie mniejszości kurdyjskiej i dominująca rola wojska sprawiają, że ta kandydatura budzi na Zachodzie wiele obaw.”¹⁰¹ Mimo że rozpoczęcie negocjacji o członkostwie z Turcją uzależnione jest od spełnienia przez to państwo wielu kryteriów, co może nastąpić w dłuższej perspektywie, z krytyką spotkało się przede wszystkim to, że tak ważną decyzję UE podjęła bez szerokiej dyskusji społecznej. Wśród społeczeństw UE pojawiły się obawy, że po przyznaniu Turcji statusu kandydata do UE dążyć będą także inne państwa, nie należące do Europy (np. Tunezja czy Maroko, które łączy bliska więź z Francją). Perspektywa członkostwa Turcji w UE może pobudzić podobne aspiracje innych państw niechrześcijańskich (np. Maroko, Izrael, Azerbejdżan), co może prowadzić do „rozmiękczenia” kryteriów kulturowych członkostwa w Unii¹⁰².

⁹⁸ „Der Spiegel”, 6 XII 1999.

⁹⁹ G. Therborn: *Drogi do nowoczesnej Europy...*, s. 557.

¹⁰⁰ A. Rubinowicz: *Clinton Europejczyk*. „Gazeta Wyborcza”, 3–4 VI 2000. Zob. M. J. Radło: *Unia Europejska — Rosja: Współpraca czy konfrontacja?* „Unia Europejska” 2000, nr 4.

¹⁰¹ J. Bielecki: *Wschodnia granica Zachodu...*

¹⁰² Zob. W. Bartoszewski: *Ponad podziałami. Wybrane przemówienia i wywiady lipiec — grudzień 2000 r.* Warszawa 2001, s. 104–105.

Zakończenie

Unia Europejska u progu XXI w. ma do rozwiązania wiele istotnych problemów charakterystycznych dla pozimnowojennego etapu więzi integracyjnych. Stopień uporania się z nimi i sposoby rozwiązywania rzutować będą w najbliższych latach nie tylko na funkcjonowanie Unii Europejskiej i życie codzienne jej obywateli, ale także w coraz większym stopniu na interesy oraz funkcjonowanie społeczeństw i państw aspirujących do członkostwa w Unii, w tym także Polski. Wynika to przede wszystkim z rosnącego stopnia powiązań ekonomicznych, politycznych, naukowo-technicznych Polski z UE (około 70% wymiany handlowej Polski przypada na państwa UE).

Adekwatne do rzeczywistości rozpoznanie tendencji i dylematów występujących w Unii na obecnym etapie jej rozwoju jest niezbędnym warunkiem skutecznej, efektywnej z punktu widzenia postawionych celów, polityki prointegracyjnej naszego kraju. Sprzyja podejmowaniu działań w okresie przedakcesyjnym, mimo ograniczonych w tym zakresie możliwości Polski występującej w roli „późnego przybysza” (to nie UE zabiega o nowych uczestników, ale Polska i inne państwa zabiegają o członkostwo, muszą więc zaakceptować rozwiązania, w których tworzeniu nie uczestniczyły), na rzecz wspierania procesów w UE korzystnych dla naszych interesów oraz ograniczania następstw zjawisk i procesów niekorzystnych. Skuteczność polityki zagranicznej każdego państwa, a szczególnie państw małych i średnich, zależy w dużej mierze od umiejętnego wkomponowania własnych interesów i celów w dominujące tendencje tak w najbliższym, jak i dalszym środowisku międzynarodowym.